International Development Information Centre

DEVELOPMENT EXPRESS

No. 5 1997

Food Security: from Global to Universal

by Jerry Rogers*

In the closing years of the 20th century, a superabundance of varied foods makes choices difficult in the supermarkets of the North (and even in cities of the South) while obesity is a health menace and weight-reduction a growth industry. And yet, lots of people are hungry — more than 800 million, according to the Food and Agriculture Organization — because they can't produce or buy the food their families need.

How can there be mass hunger when the world produces enough food to nourish all its people?

About 20 per cent of the developing world's population wake up — and likely go to bed — hungry, day after day, and are chronically undernourished. Millions more experience prolonged hunger during part of the year... or they suffer birth defects, growth retardation, mental deficiency, lethargy, blindness or even death because they do not have the diversity of food required to meet their total needs (including an estimated 200 million children under age 5 suffering protein or energy deficiencies).

Almost three-quarters of the hungry are rural people living where food is grown — the landless, or those who live in barren or fragile areas. The other quarter are urban people living on less than a dollar a day. Early in the coming century they will likely outnumber the rural poor, as people move seeking jobs — but poverty remains, for now, mainly a rural issue.

The poor and the hungry are scattered unequally across the world's countries and regions. Two-thirds of the undernourished are Asian, with the Indian subcontinent alone holding half the world's hungry people. But sub-Saharan Africa — with 42 of the world's 88 low-income food deficit countries — has the highest proportion of chronically undernourished people, some 40 per cent (and likely to rise). Millions of other people in more affluent societies (including Canada, with hundreds of food banks) lack enough food to meet basic needs.

Hunger and poverty discriminate — against women and children, even when there is food. In most societies women first feed the men, next their children, and only then do they eat whatever remains. And yet, women are the key to food security: they already produce up to 65 per cent of household food in Asia and 80 per cent in sub-Saharan Africa. With equal access to credit, land, education, information, seeds and fertilizer, they could boost agricultural productivity and income.

Hunger, or "undernutrition" means intake below 80 per cent of recommended daily calories (2200-2300 - FAO).

Malnutrition means a pathological state due to absolute or relative deficiency of essential nutrient(s).

Low-income food deficit countries have per capita GNP (1993) of $US1345 or less, and a net deficit in cereal trade over the last 5 marketing years.

Food security?

As defined by last year's World Food Summit (*Rome Declaration on World Food Security* and *Plan of Action*) food security exists when all people, at all times, have physical and economic access

Français au verso

* This EXPRESS was written by Jerry Rogers, a consultant on food security, agriculture and international development. Opinions expressed in this article are those of the author and do not necessarily reflect CIDA policy. The contents of these circulars should in no way be viewed as modifying or updating any of the Agency's existing policies.

Canadian International Development Agency | Agence canadienne de développement international

to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. At several levels — individual, household, national, regional, global — it is fundamentally about production of and access to food.

Food security has three important dimensions:

- *availability*: sufficient supplies of appropriate quality consistently available to all;
- *access*: all have adequate resources for appropriate foods for a nutritious diet;
- *utilization*: proper biological use of food through adequate diet, water, sanitation and health care.

Poverty is the main obstacle to food security. For the estimated 1.3 billion people (nearly one-quarter of the world's population) who exist on less than a dollar a day, low income denies access to resources needed to produce food (land, supplies, credit) or prevents them from buying it. They are especially vulnerable when food prices soar. Other factors affecting food security include weather, conflict, joblessness, low returns for farmers, unsustainable resource-use, debt service, overvalued exchange rates, and distorted international markets.

Global vs. universal

There is an important distinction about food security that should always be kept in mind.

Global food security means the world's ability to produce enough food for the planet's population. Analyses and debates are usually macro-level, focusing on global and national issues — which can encourage complacency (when, as now, there is enough food) and distract proper attention from those who go hungry each day. Nations and the world community do not experience hunger; individuals do.

Universal food security is about the children, women and men who spend each day hungry and malnourished, unable to lead productive and active lives. Achieving it would mean every human being, in developed or developing countries, having daily access to the food needed for a healthy life, regardless of climate, harvests, social status or income.

The distinction is crucial because, without a sharp, sustained focus on the individual, the world may be indifferent to the plight of the poor and lose any sense of urgency. When nearly one person in seven worldwide is chronically undernourished, even though there is ample food to correct this, it is vital that food security policies, programs and projects be designed always with the focus first on that person.

Views differ on how to progress from global to universal food security, as shown at the World Food Summit in November 1996, where nations struggled hard to find answers and draft a plan of action. This paper presents shared and divergent opinions on what needs to be done, discusses the perspectives of developed (mainly OECD) and developing (G-77 and other) countries, and looks at the Summit's plan of action and Canada's possible contribution.

Global food security

Societies have long been concerned that food supplies would lag behind population growth, resulting in famine. In his 1798 *Essay on the Principle of Population as it Affects the Future Improvement of Society*, Thomas Malthus argued that population increases geometrically while food production grows only linearly.

Malthus' nightmare never materialized, but concerns about imminent global food shortages have recurred — for instance, following World War II, and again in 1965-66 after two bad monsoons in India. Both periods were followed by years of expanded output. Then, in 1972-74, a combination of production shortages along with escalating demand, especially from the Soviet Union, tripled grain prices within eight months, again raising fears of disaster.

In response, the World Food Conference was held in 1974, with the global community pledging to end world hunger within 10 years. By the early 1980s, farmers had responded to the new price incentives and the concern was surpluses, not shortages — contributing to assumptions that hunger was a non-issue. This complacency has been nurtured by generous (perhaps excessive) food aid, especially over the past decade, that has masked food shortages in many developing countries, has hidden the difficulty of meeting such shortfalls commercially, and has sometimes discouraged domestic production.

But by the early 1990s, the world was beginning to realize that, though there was enough food, mass hunger persisted, particularly in the developing countries — so the UN (FAO)

convened last year's World Food Summit. The goal was to renew the 1974 commitment to end hunger for all, and to agree on policies and strategies to tackle the root causes of hunger and malnutrition in the '90s and into the 21st century.

Clearly, the effort to ensure global food security has been a tremendous success. Over the last 25 years, agricultural productivity has risen sharply, allowing consumers to improve and vary their diets. As the World Bank reported at the Summit, per capita calorie supplies have climbed nearly 30 per cent, and real food prices have dropped more than 50 per cent, while world population was nearly doubling. More than 80 per cent of people living in developing countries now have adequate diets, compared to 64 per cent in 1970, with the number of undernourished dropping from 940 to 800 million.

Not everyone, however, has benefited. A growing number live in poverty, while about 15 per cent of the world's people (or 20 per cent of the South's population) are hungry, undernourished or malnourished. If this is the present, what will the future be like?

Demand will come from population growth, and from higher incomes that increase demand for meat, produce and grains for livestock feed. World population will likely exceed 8 billion by 2025, rising by about two billion in the next 20 years — mainly in the cities of developing countries. To feed projected numbers, agricultural production must increase by at least 2 per cent every year.

Where will this additional food come from? Most fertile and irrigable land is already in use, and concern is mounting worldwide about the environmental impact of exploiting new land. Urban and industrial users are competing for land and water as populations and cities grow. So it is widely acknowledged that future increases in food production must come from rising biological yields on existing land. Doubling the yields of complex farming systems without damaging the environment will be an enormous challenge.

But many believe that yields can continue to grow fast enough to feed the world's growing population while also allowing further declines in the real price of food — and that world trade in grains can expand significantly, allowing better endowed regions to feed those less favoured.

"Getting the prices right" is seen as sufficient incentive for farmers to respond (as they did in the '80s) by planting idle acreage, cultivating more intensely, and investing in genetic stock, irrigation and chemicals...with supportive governments providing resources for research, health, education, and rural infrastructure.

Others see the '90s as the beginning of a new era when it will be much harder to expand food production. Growth in yields has slowed; fisheries and rangelands are at their production limits; water supplies are almost fully exploited; cultivated land is deteriorating; factories, roads and cities are covering fields; and climate change threatens existing crop production. Meanwhile, population continues to rise, straining global systems. If we can't guarantee food security now for 800 million people, how can we feed the additional billions expected over the next three decades?

The challenge of ensuring global food security — mainly political and technological — will demand concerted efforts by developed and developing countries working closely together. All major regions must contribute to cost-effective, sustainable supply growth. International and domestic policies, institutional frameworks, and public expenditure patterns must all support this, or else the required technologies and infrastructure will be missing, land and water will not be used wisely, and farmers will have no incentive to maintain and improve natural resources.

New, high-yield, sustainable production systems must be created, with private firms developing much of the new technology and governments addressing areas of little commercial interest (subsistence crops, natural resource management). Past successes have come from investments by farmers, entrepreneurs and the public sector. Such investments — in research, dissemination, infrastructure, people and sustainable systems of production — must be expanded to meet the challenges of food for the future.

In response to these challenges, the World Food Summit called for nations to translate moral imperatives into concrete action to achieve universal food security. While all participating nations agreed to the Declaration and the Plan of Action, views differed on the best ways to tackle the root causes of hunger and malnutrition. The Summit was preceded by long, hard bilateral and multilateral negotiations on major issues.

Universal food security

In 1974, at the World Conference, governments proclaimed that "every man, woman and child has the inalienable right to be free from hunger and malnutrition" and endorsed the goal of eradicating food insecurity "within a decade" — but 22 years later the FAO had to convene the World Food Summit to discuss how to change unacceptable trends.

What must be done to make things different this time, and move from global to universal food security? There are serious philosophical differences between developed and developing countries, about approach, roles and responsibilities — and even among developed countries, about trade and other specific issues.

Discussions about the right approach to universal food security generally involve three main questions:

- government — involvement or facilitation?
- trade — protectionism or liberalization?
- international resource transfers or private-sector investment?

Several related issues sparked debate before and during last year's Summit.

The right to food

Even before 1974, the world's nations recognized the right to food. The Universal Declaration of Human Rights states that "every human being has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself (herself) and family, including food". And the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights includes the "right to be free from hunger".

Despite such agreement in principle, some developed countries hold dissenting views, favouring a focus on political rights such as freedom of speech and religion rather than on things over which governments have less control (food, housing, water etc.). They may subscribe to the goal of freedom from hunger while being reluctant to guarantee such a right to every citizen, fearing possible lawsuits by the undernourished.

Developed countries argue that, along with providing some kind of safety net, government's role is to facilitate citizens' pursuit of basic needs: most people grow or buy their own food, and governments should provide policies that allow this. They also believe that the right to food is only one of many human rights, and should not be endorsed separately — while many developing countries see human rights as a political issue not connected with food security.

Democracy and good governance

Many developed countries see open markets and representative democracy as the best foundations for sustainable food security. But many developing countries disagree, believing that poverty must be eradicated before they can focus on institution-building. They regard talk about democracy, conflict resolution, and responsibility as attempted imposition of ideas by developed countries. Developing countries from the G-77 and China oppose language calling for a 'democratic' political environment as essential to their achieving food security.

Environment

All countries agree on the importance of sustainable development. They recognize that environmental degradation leads to food insecurity, and increased production should come through sustainable management of natural resources.

Developing countries believe, however, that this goal must not block their economic growth, and worry about trade barriers to their agricultural exports if they cannot meet environmental commitments. Developed countries argue that reconciling food needs with environmental constraints depends on slowing population growth — and that population and reproductive health strategies are needed to enable women to contribute to improved food security. Developing countries reply that a more equitable distribution of the world's resources would eliminate poverty as a major factor in environmental degradation, and population growth as a global issue.

Commitments

Developing countries believe that recent aid reductions are contributing to food insecurity, and call for the rich countries to meet the target of 0.7 per cent of GNP, endorsed by the OECD in the '70s. In pre-Summit discussions, G-77 countries called for governments, in cooperation with international and private

funders, to reverse the decline in commitments to agricultural development and ensure an investment flow of US$15 billion annually by 2010.

Developed countries, under budget pressure, believe the need is not for increased official development assistance, but for more emphasis on policy environment and private investment, foreign and domestic. They stress that aid is only one (and not the major) source of funding for food security.

Falling ODA will, however, be the major factor affecting food aid shipments in the future. A recent study by the U.S. Department of Agriculture (*Food Aid Needs and Availabilities: Projections for 2005*, Washington, October 1995) finds that needs will nearly double over the next decade at current consumption levels, even with optimistic assumptions about how much food recipient countries can grow or import commercially. A looming mismatch between food aid resources and needs has many developing countries worried.

Trade liberalization

Most developed countries, along with exporting countries from the G-77, support further trade liberalization to maximize potential economic growth and realize the benefits of comparative advantage. But some disagree: China, Japan and South Korea, in particular, emphasized the need to protect domestic production. Others also felt that domestic production must increase, and restrictions would help.

Many developing countries called for removal of trade-distorting subsidies and barriers established by exporters, such as export taxes or restrictions, arguing that they harm world food security by discouraging production, restricting access to surplus supplies, and worsening the lot of food-importing countries. They believe it is important to scrap export restrictions that limit the supply of food on world markets.

Target dates

Opinions range widely and consensus is hard to achieve about target dates for eliminating, or even reducing, food insecurity.

Many developing countries, especially the food-insecure, find it absurd that the world spends billions each year on arms and space, trades trillions in goods and services, but is only willing to commit to reducing — not eliminating — hunger and malnutrition no sooner than a generation from now. Developed countries, on the other hand, believe it may be realistic to reduce malnutrition by half by 2015, but consider it impossible to set targets now for eliminating food insecurity.

Plan of Action

How can nations be mobilized to move towards universal food security? The World Food Summit gave no clear answer, and did not always reflect agreement on issues or approaches. But FAO member countries finally approved a policy declaration and plan of action for progress toward the goal.

Through the *Rome Declaration on World Food Security*, heads of state and government, or their representatives, reaffirmed the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the fundamental right to be free of hunger. They pledged their political will, and their common and national commitments, to food security for all and to an ongoing effort to eradicate hunger. The World Food Summit's agreed goal is **to reduce the number of undernourished people to half their present level no later than 2015**.

To achieve this, the *Plan of Action* includes a rationale, objectives, actions required from developed and developing countries alike, and seven major commitments:

1. *Establish the foundations for development* by ensuring an enabling environment for poverty eradication and a durable peace. Actions required:

- ❖ prevent and resolve conflicts peacefully in context of democracy, good governance, and respect for human rights;
- ❖ encourage full potential of private, public, individual and collective initiatives for sustainable and equitable economic and social development;
- ❖ ensure gender equality and empowerment;
- ❖ provide equal opportunity (social, economic, political) for all, especially vulnerable groups.

2. *Reduce poverty and facilitate access to food* by all, at all times. Actions required:

- establish sound national policies;
- assist food-insecure households;
- ensure a safe and nutritious supply;
  strengthen capacity for self-reliance through basic human needs.

3. *Adapt development policies* by pursuing participatory and equitable policies and practices re food, agriculture, fisheries, forestry and rural development. Actions required:

- intensify and diversify sustainable food production;
  improve watershed management, irrigation and land use;
- strengthen research and technology transfer, promote participation, ensure gender perspective;
- implement integrated rural development (jobs, governance, markets, storage, processing, transport, training, banking with emphasis on access by women).

4. *Facilitate trade* by ensuring that policies foster food security for all through a fair, market-oriented world trade system. Actions required:

- benefit from opportunities and challenges presented by international trade framework;
- meet food importing needs while helping vulnerable countries adapt;
- support continuation of Uruguay Round reforms.

5. *Improve forecasting and response* to prevent or prepare for disasters and emergencies, and meet temporary needs in ways that encourage recovery and future capacity. Actions required:

- prevent and resolve man-made emergencies, particularly conflict;
- identify vulnerable regions and prepare strategies;
  improve emergency operations;
- ensure transition from relief to development.

6. *Encourage investment*, public and private, to foster human resources, sustainable systems, and rural development, in high and low potential areas. Actions required:

- create environment for optimal investments;
- mobilize resources to raise investment, including development finance and debt relief.

7. *Implement the Plan of Action*, with nations and the international community implementing, monitoring and following-up. Actions required:

- draw up national strategies and programs;
- improve international and regional cooperation systems;
- monitor implementation.

What will make a difference?

Despite past commitments, more than 800 million people are still hungry. How can the world feed 2.5 billion new people by 2025? The Plan of Action provides a roadmap — but the world has a lot to do, at the national and international levels.

National governments

Food security starts at home. Developing countries must become more accountable to their food-insecure citizens, and more responsible for their own actions, rather than blaming the world. More aid would help, and is needed, but would not be enough. Countries must tackle food problems seriously; success will depend mainly on their own efforts, using their own financial, human and natural resources.

The basics of good government must be worked on: social development, liberal trade regimes, reliable legal and judicial systems, stamping-out of corruption, incentives to save and invest. Access factors — such as income — are crucial to solving both rural and urban food security.

Improved agricultural productivity has many positive impacts on food security: more food and income for producer families, more agriculture-related jobs for poor countries, bigger supplies and often lower prices for the urban poor. The development of rural areas is a good starting-point. It makes poor farmers more productive, raises living standards, and increases food supplies, while also contributing to better management of resources and protection of the environment.

Developing countries must ensure that agriculture is profitable. Smallholder farmers are the world's biggest private sector group,

and among the world's most impoverished people (70 per cent of the poor are rural). Many are women, who produce, process and market food, as well as nurturing their families.

Food must be available where people live. When small farmers are empowered to produce, local supply can increase (90 per cent of food is consumed in the country where it is produced). To raise the incomes of the rural poor, a developing country needs to improve their access to land and capital, develop markets and agribusiness, invest in people, encourage broad participation that includes the poor, and ensure essential infrastructure.

Regional focus

If the world cannot eradicate hunger and poverty quickly, it can at least focus efforts on the poorest countries and regions. The 88 low-income food deficit countries deserve immediate attention (42 in sub-Saharan Africa, 19 in Asia/Pacific, 9 in Latin America/Caribbean, 6 in Near East/North Africa, and 12 in Europe/CIS). The need to develop local production in poor countries highly dependent on agriculture is the dominant factor in progress toward food security, or failure.

International community

While the main responsibility for eradicating hunger is domestic, the international community has a critical role to play.

First, it must find better ways to share the world's ample resources. Obviously, those who own the wealth and the food supplies are not the poor and hungry, who have little control even over their own countries' resources.

Second, trade liberalization must proceed, with agricultural subsidies and barriers being removed. For many countries, food self-sufficiency is not sustainable, and imports are vital.

Third, food aid (grain) needs will soar from 15 to 27 million tons between 1996 and 2005. Most needs will be chronic, and 55 per cent of chronic needs will be in sub-Saharan Africa. Only the international community can supply the required amounts — and it must be a partner, not a competitor, supporting the efforts of developing countries as they take the lead against hunger. In the short term, supplies and food aid can help. In the medium term, the international community must help to generate sustained economic development, appropriate agriculture, and research and technology to boost the productivity and income of millions of farmers in the developing world. In the long term, the world must ensure that food production rises sustainably to feed its growing population, and that a fair agricultural trading system supports universal food security.

Canada's role

Canada affirmed the Declaration of Rome and will be expected to provide support in reaching its goals, within current programming priorities and funding levels in institutions such as CIDA and Agriculture and Agri-Food Canada.

To do this will require reversal of past CIDA performance in supporting agriculture, food and nutrition activities in poor countries. A recent report shows an 80 per cent decrease between 1990-91 and 1995-96 in bilateral funding of such activities for Africa and the Middle East, and for 24 least developed, food-importing countries where need is greatest (Rogers, Jerry and Lloyd Strachan, *Helping Others Feed Themselves*, December 1996).

CIDA's President has called for renewed focus on food security, with all activities to be reviewed so that Canada's role can be strengthened. Increased support by CIDA for agriculture, food security and nutrition can contribute to meeting the Summit goal, and is consistent with at least four of the Agency's six priority themes:

- *basic human needs:* cheaper staples, better nutrition;
  women in development: nutrition, involvement in food systems;
- *private sector:* stimulation of development;
- *environment:* reduce desertification and pressure on marginal lands.

In addition, technical assistance to improve policies, regulations and services can contribute to better *infrastructure* and *governance*.

Programming must differentiate between food-deficit situations, and access problems due to poverty where countries and groups have a range of resources and thus meaningful choices. But for the world's poorest people — the rural 70 per cent and their

urban counterparts — deficit and access are on the same side of the coin. On the other side are the key problems of the domestic food sector, the programming area offering the greatest opportunities.

Is universal food security possible?

Can the world shake off the complacency that allows 40,000 hunger-related deaths, day after day? If we are clever enough to clone mammals, eradicate smallpox, and produce an abundance of food, why do we leave 200 million children so undernourished that they will likely never be able to lead healthy, productive lives and contribute to the world's well-being?

We have the tools, wealth, food and know-how to end poverty and hunger. We need the political will to use them. Unless extraordinary action is taken now, there will still be some 800 million undernourished people in 2010.

Achieving universal food security is not only an issue of conscience. Unless the developing world — with three-quarters of Earth's people — does better, the developed world cannot prosper in the long run. Problems related to disease, the environment and migration will spread. Hunger and poverty are issues not just for certain developing countries, but for the whole world, which will feel the consequences. The entire world community must work together, starting immediately, to eradicate hunger and achieve universal food security as our legacy for the 21st century and future generations.

For more information

Should you require further information on food security, or any other subject related to international development, please contact IDIC Client Services at (819) 953-1035, or come to the 8th floor, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. The centre can put you in touch with a broad range of information sources on virtually any development issue. More information on CIDA and Canada's development cooperation is also available on the CIDA Home Page in Internet: http://www.acdi-cida.gc.ca

DEVELOPMENT EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

This EXPRESS was written by Jerry Rogers, a consultant on food security, agriculture and international development. The original paper was summarized by Allan Thornley. Comments from Rajani Alexander, Mardi Weltman, Sue Szabo, Iain MacGillivray, Rick Ward and Wes Darou were greatly appreciated.

Ideas, views or comments

If you have any ideas or views to share or comments to make concerning the subject matter of this article, please send an e-mail to the editor (express@acdi-cida.gc.ca).

International Development Information Centre (IDIC)

Acting Director: Mardi Weltman

Development Express Editorial Board

Editor/Manager: Ranjit Perera, Ph.D.
French Language Editor: Nicole Sansfaçon
Member: Jean Willy E. Ileka

Publishing

The original article was summarized by Allan Thornley.
Design and Layout: Allan du Manoir Communications
Printing: Canada Communication Group

Centre d'information sur le développement international

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

N° 5 1997

La sécurité alimentaire : que faire pour de mondiale elle devienne universelle

par Jerry Rogers*

En ces dernières années du XX[e] siècle, il est difficile de faire son choix dans les supermarchés du Nord (et même dans les villes du Sud) tant on y trouve une surabondance de produits alimentaires variés; l'obésité est un problème de santé répandu et l'amaigrissement, la raison d'être d'une industrie en pleine croissance. Et pourtant, bien des gens sur terre ne mangent pas à leur faim — plus de 800 millions, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) — parce qu'ils ne peuvent produire ni acheter la nourriture dont ils ont besoin, eux et leur famille.

Comment se peut-il que tant de gens aient faim alors que le monde produit assez de denrées alimentaires pour nourrir tous les habitants de la planète?

Environ 20 % de la population des pays en voie de développement se réveille — et dans la grande majorité des cas, se couche — sans avoir assouvi sa faim, jour après jour, et souffre de dénutrition chronique. À cela s'ajoutent tous ceux — et ils sont des millions — qui ne mangent pas à leur faim pendant toute une partie de l'année... ou qui souffrent de malformations congénitales, d'un ralentissement de la croissance, de déficience mentale, de léthargie, de cécité, ou même qui meurent parce qu'ils n'ont pas l'alimentation variée qui répondrait à tous leurs besoins (et cela comprend quelque 200 millions d'enfants de moins de cinq ans qui souffrent d'une carence de protéines ou d'énergie alimentaire).

Près des trois quarts des gens qui ne mangent pas à leur faim vivent à la campagne, là même où les denrées alimentaires sont produites — ils n'ont pas de terre à cultiver, ou ils vivent dans des régions où la terre est stérile ou dans des milieux précaires. L'autre quart habite en ville et doit survivre avec moins d'un dollar par jour. Au début du prochain siècle, on s'attend à ce que leur nombre dépasse celui des pauvres qui vivent à la campagne, car l'espoir de trouver du travail pousse les gens vers les villes, mais à l'heure actuelle, c'est principalement dans les campagnes que se pose le problème de la pauvreté.

Les pauvres et ceux qui ont faim ne sont pas répartis également entre tous les pays et les régions du monde. Les deux tiers de la population qui souffre de dénutrition habitent en Asie, alors que le sous-continent indien, à lui seul, compte la moitié de tous ceux qui ont faim à travers le monde. Mais c'est en Afrique subsaharienne — où l'on trouve 42 des 88 pays à faible revenu et en déficit vivrier — que l'on compte le plus de gens souffrant de dénutrition chronique, environ 40 % (et leur nombre va sans doute augmenter). Dans les sociétés plus affluentes (y compris au Canada, où il existe des centaines de banques alimentaires), il y a également des millions de gens qui n'ont pas assez de nourriture pour répondre à leurs besoins fondamentaux.

La faim et la pauvreté ne frappent pas également tous les groupes sociaux — les femmes et les enfants en sont les premières victimes, même lorsqu'il est possible de se procurer de la nourriture. Dans la plupart des sociétés, les femmes donnent d'abord à manger aux hommes, ensuite à leurs enfants, et ne se nourrissent elles-mêmes qu'avec ce qui reste. Et pourtant, les femmes jouent un rôle clé sur le plan de la sécurité alimentaire : elles produisent déjà, en Asie, jusqu'à 65 % de la nourriture consommée par les familles et 80 % en Afrique subsaharienne. S'il leur était possible, en toute égalité, d'emprunter de l'argent, d'acquérir des terres, l'éducation et l' information nécessaires et de se procurer des semences et des engrais, elles pourraient stimuler la productivité agricole et les revenus que l'on peut en tirer.

On entend par ***faim*** ou « dénutrition » un apport calorique se situant au-dessous de 80 % de la ration quotidienne recommandée (2 200 à 2 300 calories - FAO).

On entend par ***malnutrition***, un état pathologique résultant d'une déficience absolue ou relative de nutriments essentiels.

Dans les ***pays à faible revenu et en déficit vivrier***, le PNB par habitant (1993) se situe à 1 345 $US ou moins, et au cours des cinq dernières années commerciales, on a pu constater un déficit net du volet céréalier.

English Overleaf

* L'auteur de cet EXPRESS, Jerry Rogers, est conseiller en sécurité alimentaire, agriculture et développement international. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les politiques de l'ACDI en la matière. Le contenu de ces circulaires d'information ne doit, en aucun cas, être perçu comme une modification ou une mise à jour de l'une ou l'autre des politiques en vigueur à l'Agence.

Agence canadienne de développement international | Canadian International Development Agency

2

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

Sécurité alimentaire : Se leurre-t-on?

Si l'on s'en tient à la définition donnée l'an dernier au Sommet mondial de l'alimentation (*Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale* et *Plan d'action*), la sécurité alimentaire n'existe que si toute la population a, tout le temps, les moyens matériels et économiques de se procurer une quantité suffisante d'aliments nutritifs qui peuvent être consommés sans risque et qui répondent à ses besoins et à ses goûts alimentaires, afin de pouvoir mener une vie active et saine. À plusieurs niveaux — individuel, familial, national, régional, mondial — les deux questions fondamentales qui se posent sont donc celles de la production de denrées alimentaires et de l'accès à ces ressources.

La sécurité alimentaire a trois importantes dimensions :

- *disponibilité :* une quantité suffisante de denrées alimentaires de qualité appropriée est en permanence à la disposition de toute la population;
- *accessibilité :* toute la population a les ressources nécessaires pour se procurer les denrées qui font partie d'un régime nutritif;
- *utilisation :* la nourriture a une valeur biologique car la population a un régime alimentaire adéquat, de l'eau, ainsi que l'hygiène et les soins de santé requis.

La pauvreté est le principal obstacle à la sécurité alimentaire. Les quelque 1,3 milliard de gens (presque le quart de la population de la planète) qui survivent avec moins d'un dollar par jour, ont un revenu trop bas pour avoir accès aux ressources requises pour produire des aliments (la terre, les approvisionnements, les crédits) ou pour acheter à manger. Ils sont particulièrement touchés lorsque le prix des denrées alimentaires s'envole. Les autres facteurs qui affectent la sécurité alimentaire comprennent notamment les conditions climatiques, les conflits, le chômage, la faiblesse des profits réalisés par les agriculteurs, l'utilisation non durable des ressources, le service de la dette, la surévaluation des taux de change et la distorsion des marchés internationaux.

Sécurité alimentaire mondiale ou universelle?

Lorsqu'on parle de sécurité alimentaire, une importante distinction s'impose :

Par *sécurité alimentaire mondiale*, on entend que le monde peut produire suffisamment de denrées alimentaires pour nourrir sa population. Les analyses et les discussions à ce sujet se situent habituellement au niveau macro-économique, mondial et national — ce qui peut engendrer une assurance excessive (lorsque, comme c'est le cas actuellement, le monde produit une quantité suffisante de denrées alimentaires) et se désintéressent du véritable problème, celui de ceux qui ont faim jour après jour. Ce ne sont ni des entités nationales ni la communauté internationale qui souffrent de la faim; ce sont des individus.

Lorsqu'on parle d'assurer la *sécurité alimentaire universelle*, on veut dire nourrir les enfants, les femmes et les hommes qui, chaque jour, souffrent de faim et de malnutrition et ne peuvent mener une vie active et productive. Pour qu'il existe une véritable sécurité alimentaire universelle, il faudrait que chaque être humain, dans les pays industrialisés ou en voie de développement, ait la possibilité de se procurer quotidiennement la nourriture dont il a besoin pour mener une vie saine, en dépit des conditions climatiques, de la qualité des récoltes, de son statut social ou de ses revenus.

La distinction est cruciale car, si l'individu n'est pas en permanence au centre des discussions sur la sécurité alimentaire, le monde risque de se désintéresser de la détresse des déshérités et de ne plus voir l'urgence de leur situation. Lorsque près d'une personne sur sept, à travers le monde, souffre de sous-alimentation chronique, alors même qu'il y a assez de nourriture pour lui venir en aide, il est crucial que les politiques, les programmes et les projets concernant la sécurité alimentaire soient tous axés en premier sur les besoins de cette personne.

Les moyens à employer pour passer de la sécurité alimentaire mondiale à la sécurité alimentaire universelle ne font pas l'unanimité, comme on a pu le voir au Sommet mondial de l'alimentation qui s'est tenu en novembre 1996 et où les États ont eu énormément de mal à trouver des réponses et à énoncer un plan d'action. Le présent article rappelle les opinions divergentes et communes sur les moyens d'intervention, ainsi que le point de vue des pays industrialisés (principalement ceux qui appartiennent à l'OCDE) et celui des pays en voie de développement (pays du G-77 et autres), et décrit le Plan d'action adopté au Sommet et la contribution possible du Canada.

Sécurité alimentaire mondiale

Depuis longtemps, les sociétés craignent que les ressources vivrières n'augmentent pas au même rythme que la population et qu'il y ait des famines. En 1798, dans son ouvrage intitulé *Essay on the Principle of Population as it Affects the Future Improvement of Society*, Thomas Malthus avançait l'argument que la population croît géométriquement alors que la production alimentaire ne se développe que de façon linéaire.

Le cauchemar de Malthus n'est jamais devenu réalité, mais à plusieurs reprises, on a pu craindre une pénurie imminente de vivres à l'échelle de la planète — par exemple, après la Deuxième guerre mondiale, puis en 1965-1966, après deux mauvaises moussons de suite en Inde. Dans les deux cas, la production s'est intensifiée dans les années qui ont suivi. Toutefois, en 1972-1974, le fléchissement de la production et l'emballement de la demande, notamment en Union soviétique, ont eu pour effet de faire tripler le prix des céréales en huit mois, ce qui a, encore une fois, fait craindre un désastre.

La communauté internationale a réagi en convoquant, en 1974, la Conférence mondiale sur l'alimentation et en s'engageant à cette occasion à régler le problème de la faim dans le monde dans un délai de dix ans. Au début des années 80, les mesures d'incitation par les prix avaient porté fruit, et ce n'était plus du déficit vivrier dont on se préoccupait, mais de l'excédent de la production agricole — tant et si bien que d'aucuns en arrivèrent à la conclusion que la faim dans le monde était un faux problème. Cette attitude présomptueuse a été entretenue, surtout au cours des dix dernières années,

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

par la générosité (peut-être excessive) de l'aide alimentaire qui a masqué une pénurie de vivres dans de nombreux pays en voie de développement, ainsi que la difficulté d'apporter une solution commerciale au problème et qui a abouti, dans certains cas, à décourager la production nationale.

Cependant, au début des années 90, le monde a commencé à se rendre compte que, même s'il produisait assez pour nourrir tous ses habitants, il existait encore, notamment dans les pays en voie de développement, un nombre énorme de gens qui souffraient de la faim. C'est la raison pour laquelle les Nations Unies (FAO) convoquèrent l'an dernier le Sommet mondial de l'alimentation, dans le but d'obtenir de la communauté internationale qu'elle renouvelle l'engagement, pris en 1974, de faire disparaître la faim dans le monde et qu'elle définisse des politiques et des stratégies pour commencer à s'attaquer aux causes de la faim et de la malnutrition avant la fin du siècle.

Une chose est claire, les initiatives qui ont été prises pour assurer la sécurité alimentaire mondiale ont extrêmement bien réussi. Au cours des 25 dernières années, la productivité agricole s'est nettement améliorée, ce qui a permis aux consommateurs d'avoir un régime alimentaire meilleur et plus varié. Comme la Banque mondiale l'a signalé au Sommet, l'apport calorique par habitant a augmenté de près de 30 % et le prix réel des denrées alimentaires a baissé de plus de 50 %, alors même que la population mondiale doublait pratiquement. Plus de 80 % des gens qui vivent dans des pays en voie de développement ont maintenant un régime alimentaire adéquat, alors qu'en 1970, la proportion était de 64 %, et le nombre des habitants de la planète qui souffrent de dénutrition est passé de 940 millions à 800 millions.

Toutefois, tout le monde n'a pas profité des progrès accomplis. Le nombre des pauvres va croissant, et environ 15 % de la population mondiale (ou 20 % de la population du Sud) souffre de faim, de sous-alimentation ou de malnutrition. S'il en est ainsi maintenant, que nous réserve l'avenir?

La demande s'amplifiera au rythme de la croissance démographique, et au fur et à mesure que les revenus progresseront, la demande de viande, de fruits et légumes frais et de céréales pour nourrir le bétail augmentera. On s'attend à ce que la population mondiale dépasse les 8 milliards d'ici à 2025, et qu'au cours des 20 prochaines années, la planète compte 2 milliards d'habitants de plus, principalement dans les villes des pays en voie de développement. Pour que l'on puisse nourrir tout ce monde, la production agricole doit augmenter d'au moins 2 % par an.

Où pourra-t-on produire ces denrées alimentaires supplémentaires? La plupart des terres fertiles et irrigables sont déjà utilisées, et l'on s'inquiète de plus en plus à travers le monde de l'effet que pourrait avoir sur l'environnement l'exploitation de nouvelles terres. Le terrain et l'eau font l'objet d'une concurrence entre les citadins et les industries au fur et à mesure que la croissance démographique et l'explosion urbaine se poursuivent. Il est donc largement admis que l'on ne pourra augmenter la production alimentaire qu'en tirant un meilleur rendement biologique des terres qui sont déjà cultivées. Multiplier par deux le rendement de systèmes agricoles complexes, sans que cela ait des répercussions néfastes sur l'environnement, sera un défi de taille.

Cependant, beaucoup sont d'avis que le rendement agricole peut continuer à s'améliorer assez vite pour que l'on soit en mesure de nourrir une population mondiale qui s'accroît sans cesse, que cela permettra, parallèlement, de faire baisser encore davantage le prix réel des denrées alimentaires — et que le commerce mondial de céréales peut suffisamment se développer pour que les régions les plus prospères nourrissent celles qui le sont moins.

On considère que des prix « intéressants » seront suffisants pour amener les agriculteurs à réagir (comme ils l'ont fait dans les années 80) et à ensemencer les terrains en friche, à se lancer dans une culture plus intensive et à financer l'achat d'animaux reproducteurs et de produits chimiques ainsi que les travaux d'irrigation nécessaires... les autorités gouvernementales appuyant ces initiatives en investissant dans la recherche, la santé, l'éducation et l'infrastructure rurale.

D'autres considèrent que les années 90 marquent le début d'une nouvelle époque où il sera beaucoup plus difficile de développer la production alimentaire. La progression des rendements a ralenti; la production des pêcheries et des pâturages a atteint son niveau maximal; les réserves d'eau sont pratiquement exploitées à plein; les terres cultivées se détériorent; des usines, des routes et des villes recouvrent ce qui était auparavant des champs; le changement climatique menace la production végétale actuelle. Parallèlement, la population continue d'augmenter, ce qui met à rude épreuve les systèmes établis à travers le monde. Si nous ne sommes pas maintenant en mesure de garantir à 800 millions de personnes la sécurité alimentaire, comment pouvons-nous espérer nourrir les milliards d'autres êtres humains que comptera la planète d'ici 30 ans?

Pour relever le défi de la sécurité alimentaire mondiale — principalement sur le plan politique et technologique — il faudra que les pays industrialisés et ceux qui sont en voie de développement travaillent en étroite collaboration et lancent une action concertée. Toutes les grandes régions du monde doivent contribuer à une croissance rentable et durable de la production alimentaire. Il faut, par ailleurs, que les politiques nationales et internationales, les institutions et les plans de dépenses publiques soutiennent cette action, sinon l'infrastructure et les technologies requises ne seront pas disponibles, les terres et l'eau ne seront pas utilisées sagement et les agriculteurs n'auront aucune raison de chercher à conserver et à bonifier les ressources naturelles.

Il faut mettre en place de nouveaux systèmes de production qui assureront de façon durable un rendement supérieur, et pour ce faire, confier à des sociétés privées le développement de la plupart des outils technologiques nécessaires — les autorités gouvernementales se chargeant des secteurs qui présentent peu d'intérêt sur le plan commercial (cultures vivrières, gestion des ressources naturelles). Jusqu'ici, les initiatives qui ont réussi s'appuyaient sur les investissements consentis par des agriculteurs, des entrepreneurs et le secteur public. Si l'on veut relever le défi de la production alimentaire à l'avenir, il faut multiplier ce genre d'investissements et financer des travaux de recherche, la diffusion d'informations appropriées, des travaux d'infrastructure, la formation de la main-d'oeuvre et la mise en place de systèmes de production durables.

4 EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

Devant l'importance de la tâche, le Sommet mondial de l'alimentation a demandé aux États de traduire concrètement les principes moraux auxquels ils souscrivaient afin d'assurer une sécurité alimentaire universelle. Même si tous les pays participants ont approuvé la Déclaration et le Plan d'action, lorsqu'il a fallu définir les meilleurs moyens de s'attaquer aux causes de la faim et de la malnutrition, ils étaient loin d'être unanimes. Le Sommet a été précédé de négociations bilatérales et multilatérales longues et ardues sur la plupart des questions qui ont été examinées.

Sécurité alimentaire universelle

En 1974, à la Conférence mondiale, les États participants proclamèrent que « tout homme, toute femme et tout enfant a le droit inaliénable de ne pas souffrir de faim et de malnutrition » et approuvèrent comme objectif l'élimination de l'insécurité alimentaire « dans un délai de dix ans ». Pourtant, 22 ans plus tard, la FAO s'est trouvée dans l'obligation de convoquer le Sommet mondial de l'alimentation afin de trouver un moyen d'infléchir des tendances jugées inacceptables.

Que faire pour que les choses se passent différemment cette fois-ci et que, de mondiale, la sécurité alimentaire devienne universelle? Il existe de sérieux écarts entre les courants de pensée adoptés par les pays industrialisés et par les pays en voie de développement, notamment en ce qui concerne l'approche, ainsi que le rôle et les responsabilités de chacun — même les pays industrialisés sont divisés sur des questions comme le commerce, entre autres.

Les discussions portant sur l'approche à adopter pour assurer la sécurité alimentaire universelle portent généralement sur trois grandes questions :

- rôle des gouvernements : doivent-ils être directement impliqués ou se contenter de faciliter les choses?
- commerce : protectionnisme ou libéralisation?
- financement : transferts de ressources au niveau international ou investissements du secteur privé?

Plusieurs autres questions connexes ont fait l'objet de débats animés avant et pendant le Sommet qui a eu lieu l'an dernier.

Le droit à la nourriture

Même avant 1974, la communauté internationale a reconnu que pouvoir se nourrir était un droit. La Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation ». Par ailleurs, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé en 1966, porte, entre autres, sur le « droit de n'avoir plus faim ».

Malgré cet accord de principe, certains pays industrialisés n'y souscrivent pas pleinement et préfèrent accorder plus d'importance aux droits politiques comme la liberté d'expression et de religion plutôt qu'à des droits touchant des domaines où les gouvernements exercent moins de contrôle (nourriture, logement, eau, etc.). Ces pays peuvent admettre que l'on se fixe comme objectif l'élimination de la faim, mais ils sont peu disposés à garantir ce droit à tous leurs citoyens, car ils craignent que ceux qui souffrent de dénutrition les poursuivent en justice.

Certains pays industrialisés prétendent qu'à part assurer un filet de sécurité sous une forme quelconque, le rôle des gouvernements est d'aider les citoyens à satisfaire leurs besoins fondamentaux : la plupart des gens cultivent ou achètent les produits alimentaires qu'ils consomment, et les autorités gouvernementales devraient mettre en place les politiques requises pour leur permettre de le faire. Ils estiment également que le droit à la nourriture n'est qu'un droit parmi tant d'autres et qu'il ne devrait pas faire l'objet d'une caution distincte — alors que dans de nombreux pays en voie de développement, les droits de la personne constituent une question d'ordre politique qui n'a rien à voir avec la sécurité alimentaire.

Démocratie et bonne gestion des affaires publiques

De nombreux pays industrialisés considèrent que la libéralisation des marchés et l'instauration de démocraties représentatives sont les meilleurs fondements d'une sécurité alimentaire durable. Toutefois, ce n'est pas l'opinion de nombreux pays en voie de développement : pour eux, la pauvreté doit être éliminée avant qu'ils puissent se concentrer sur le renforcement de leurs institutions. De leur point de vue, lorsque les pays industrialisés parlent de démocratie, de résolution de conflits et de responsabilité, ils cherchent à leur imposer leurs propres idées. Les pays en voie de développement qui font partie du G-77, ainsi que la Chine, rejettent tout document où l'on mentionne que l'instauration d'un environnement politique « démocratique » est essentielle pour qu'ils puissent jouir d'une sécurité alimentaire.

Environnement

Tous les pays reconnaissent l'importance du développement durable. Ils admettent que la détérioration de l'environnement est un facteur d'insécurité alimentaire et que la croissance de la production devrait s'appuyer sur une gestion durable des ressources naturelles.

Les pays en voie de développement estiment cependant que cet objectif ne doit pas ralentir leur croissance économique, et le fait que l'on dresse des obstacles à l'exportation de leurs produits agricoles, s'ils ne respectent pas leurs engagements vis-à-vis la protection de l'environnement, les importune. Pour leur part, les pays industrialisés soutiennent que si l'on veut concilier la satisfaction des besoins alimentaires et la protection de l'environnement, il faut ralentir la croissance démographique et, par conséquent, adopter des stratégies axées sur la démographie et la santé génésique afin que les femmes puissent contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Les pays en voie de développement répondent qu'une répartition plus équitable des ressources mondiales permettrait d'éliminer la pauvreté, qui est un facteur majeur de la détérioration de l'environnement, et de résoudre la question de la croissance démographique à l'échelle mondiale.

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

Engagements

Les pays en voie de développement estiment que la réduction récente de l'aide qui leur était accordée contribue à l'insécurité alimentaire et ils demandent aux pays riches de respecter la cible de 0,7 % du PNB approuvée par l'OCDE dans les années 70. Dans le cadre de discussions qui ont précédé le Sommet, les pays du G-77 ont demandé que les États, en collaboration avec des bailleurs de fonds internationaux et privés, renversent la tendance à la baisse des engagements au titre du développement agricole et leur assurent un capital d'investissement de l'ordre de 15 milliards de dollars US par an d'ici à 2010.

Les pays industrialisés, qui font face à des contraintes budgétaires, pensent que la solution n'est pas d'augmenter l'aide publique au développement, mais plutôt de mettre l'accent sur l'instauration de politiques propices et sur les investissements privés, nationaux et étrangers. Ils soulignent que l'aide publique n'est qu'une des sources de financement de la sécurité alimentaire, et non la principale.

Quoiqu'il en soit, le fléchissement de l'APD reste l'élément qui aura les répercussions les plus visibles sur l'aide alimentaire qui sera consentie à l'avenir. Dans une récente étude effectuée par le ministère américain de l'Agriculture (*Food Aid Needs and Availabilities: Projections for 2005*, Washington, octobre 1995), on note qu'au rythme de consommation actuel, les besoins vont pratiquement doubler au cours des dix prochaines années, même si l'on fait une évaluation optimiste de la quantité de nourriture que les pays bénéficiaires pourront produire ou acheter. Le spectre d'un décalage entre les ressources alimentaires provenant de l'aide publique au développement et les besoins inquiète énormément de nombreux pays en voie de développement.

Libéralisation du commerce

La plupart des pays industrialisés, ainsi que les pays exportateurs qui font partie du G-77, sont en faveur d'une plus grande libéralisation du commerce qui leur permettrait d'exploiter à fond leur capacité de croissance économique et leur avantage comparatif. Mais certains pays ne sont pas d'accord : la Chine, le Japon et la Corée du Sud, notamment, mettent l'accent sur la nécessité de protéger la production nationale. D'autres estiment également que cette production nationale devrait augmenter et que, par conséquent, des restrictions s'avéreraient utiles.

De nombreux pays en voie de développement ont demandé que les exportateurs éliminent les subventions et les obstacles comme les taxes à l'exportation ou les restrictions, qui ont un effet de distorsion sur les échanges commerciaux, car selon eux, cela décourage les producteurs, rend plus difficile l'accès aux ressources excédentaires, place les pays importateurs de denrées alimentaires dans une situation encore plus précaire et, en bout de ligne, va à l'encontre de la sécurité alimentaire mondiale. Ils estiment qu'il est important d'éliminer les restrictions à l'exportation qui limitent l'approvisionnement des marchés mondiaux en denrées alimentaires.

Dates cibles

Lorsqu'il s'agit de fixer des dates cibles pour l'élimination, ou même la réduction, de l'insécurité alimentaire, les opinions sont très partagées et il est difficile de parvenir à un consensus.

De nombreux pays en voie de développement, particulièrement ceux où règne l'insécurité alimentaire, trouvent absurde que l'on consacre, chaque année, dans le monde des milliards à la production d'armes et à l'exploration de l'espace et que les échanges de biens et de services se chiffrent en trillions, mais que la communauté internationale accepte uniquement de s'engager à réduire — et non à éliminer — la faim et la malnutrition et qu'elle prévoie prendre toute une génération pour y parvenir. De leur côté, les pays industrialisés trouvent qu'il est réaliste d'envisager réduire la malnutrition de moitié d'ici à 2015, mais considèrent qu'il est impossible de fixer maintenant des délais pour l'élimination de l'insécurité alimentaire.

Plan d'action

Comment peut-on mobiliser les États et les inciter à prendre les mesures qui assureront la sécurité alimentaire universelle? Aucune réponse claire à cette question n'a été donnée au Sommet mondial de l'alimentation où l'on a pu noter des divergences d'opinion sur les problèmes à régler et les solutions. Cependant, les pays membres de la FAO ont finalement approuvé une déclaration de politique ainsi qu'un plan d'action allant dans le sens de la réalisation de cet objectif.

Dans la *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, les chefs d'État et de gouvernement, ou leurs représentants, ont réaffirmé que toute personne a le droit d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, un droit qui découle du droit fondamental de ne pas souffrir de la faim. Ils ont pris l'engagement de mettre leur volonté politique ainsi que leurs initiatives communes et nationales au service de la sécurité alimentaire pour tous, dans le cadre d'une action continue ayant pour but l'élimination de la faim. L'objectif sur lequel les participants du Sommet mondial de l'alimentation se sont entendus est le suivant : **réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de dénutrition d'ici à 2015, au plus tard**.

Pour appuyer cette déclaration, le *Plan d'action* en précise les motifs et les objectifs, ainsi que les initiatives que doivent prendre les pays industrialisés et les pays en voie de développement et énonce les sept grands principes qu'ils s'engagent à respecter :

1. *Établir les bases du développement* en assurant un environnement propice à l'élimination de la pauvreté et à l'instauration d'une paix durable. Les initiatives requises en ce sens sont les suivantes :

- prévenir et résoudre les conflits pacifiquement, en respectant les principes démocratiques ainsi que les droits de la personne et en assurant une bonne gestion des affaires publiques;

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

- ❖ favoriser l'exploitation des capacités privées, publiques, individuelles et collectives dans l'optique d'un développement économique et social durable et équitable;
- ❖ assurer la pleine participation des femmes, à titre de partenaires égales;
- ❖ donner à tous des chances égales (aux niveaux social, économique et politique), particulièrement aux groupes les plus vulnérables.

2. *Réduire la pauvreté et faire en sorte que toute personne puisse, à tout moment, se procurer de quoi se nourrir.* Les initiatives requises sont les suivantes :

- ❖ établir des politiques nationales avisées;
- ❖ aider les familles qui ne peuvent assurer leur propre sécurité alimentaire;
- ❖ s'assurer que les réserves alimentaires sont saines et nutritives;
- ❖ favoriser l'autonomie en satisfaisant les besoins humains fondamentaux.

3. *Adapter les politiques de développement* de façon à encourager, en théorie et en pratique, la participation et l'équité dans les secteurs de l'alimentation, de l'agriculture, des pêches, de la foresterie et du développement rural. Les initiatives requises sont les suivantes :

- ❖ intensifier et diversifier la production alimentaire durable; améliorer la gestion des bassins hydrographiques, l'irrigation et l'utilisation des terres;
- ❖ appuyer la recherche et les transferts technologiques, favoriser la participation et respecter l'égalité des sexes;
- ❖ intégrer tous les volets du développement rural (emploi, gestion, mise en marché, stockage, transformation, transports, formation, financement bancaire), en mettant l'accent sur la pleine participation des femmes.

4. *Faciliter les échanges commerciaux* en s'assurant que les politiques en la matière entrent dans le cadre d'un système commercial mondial juste et axé sur le marché, et qu'elles sont ainsi propices à la sécurité alimentaire. Les initiatives requises sont les suivantes :

- ❖ tirer parti des débouchés et des impératifs inhérents à la structure des échanges internationaux;
- ❖ répondre aux besoins des pays qui sont obligés d'importer des denrées alimentaires tout en les aidant à s'adapter;
- ❖ appuyer les réformes s'inscrivant dans le prolongement des négociations du Cycle d'Uruguay.

5. *Améliorer les capacités de prévision et d'intervention* afin de prévenir les désastres et les situations d'urgence ou de s'y préparer, et répondre aux besoins temporaires par des mesures qui favorisent le retour à la normale et l'exploitation des capacités. Les initiatives requises sont les suivantes :

- ❖ prévenir les situations d'urgence causées par l'homme, notamment les conflits, et trouver des solutions;
- ❖ déterminer quelles sont les régions les plus vulnérables et élaborer des stratégies en conséquence;
- ❖ améliorer les mesures d'urgence;
- ❖ s'assurer que les secours débouchent sur le développement.

6. *Encourager les investissements* publics et privés axés sur les ressources humaines, les systèmes durables et le développement rural dans toutes les régions, que les conditions soient favorables ou non. Les initiatives requises sont les suivantes :

- ❖ instaurer l'environnement le plus propice à l'investissement;
- ❖ mobiliser les ressources qui permettront de relever le niveau des investissements, notamment les aides financières au développement et l'allégement de la dette.

7. *Mettre en oeuvre le Plan d'action* et faire en sorte que les États et la communauté internationale se chargent de son application ainsi que des mesures de contrôle et de suivi requises. Les initiatives à prendre en ce sens sont les suivantes :

- ❖ élaborer des stratégies et des programmes nationaux;
- ❖ améliorer les systèmes de coopération internationaux et régionaux;
- ❖ contrôler l'application du Plan d'action.

Quelles sont les initiatives qui peuvent avoir des résultats concrets?

En dépit des engagements pris par le passé, plus de 800 millions de personnes souffrent toujours de la faim. Comment le monde peut-il nourrir une population à laquelle se seront ajoutés, d'ici 2025, 2,5 milliards de personnes? Le Plan d'action indique certes dans quelle direction on doit s'orienter — mais le monde a beaucoup à faire, aux niveaux national et international.

Action nationale

Aide-toi, le ciel t'aidera, dit-on; ce précepte s'applique à la sécurité alimentaire. Les pays en voie de développement doivent se montrer plus responsables vis-à-vis ceux qui, parmi leurs citoyens, sont touchés par l'insécurité alimentaire. Ils doivent également se prendre en charge, au lieu de rejeter le blâme sur le reste du monde. Bien évidemment, une aide plus importante leur serait utile — et ils en ont besoin — mais cela ne suffirait pas. Les pays doivent s'attaquer eux-mêmes sérieusement à leurs problèmes alimentaires; ce sont leurs propres initiatives et une utilisation judicieuse de leurs propres ressources financières, humaines et naturelles qui seront les principaux instruments de leur réussite.

Les principes fondamentaux d'une bonne gestion des affaires publiques doivent être pris en compte : le développement social, la libéralisation du commerce, l'instauration de systèmes législatifs et judiciaires fiables, l'élimination de la corruption, la mise en place de mesures incitant à l'épargne et à l'investissement. Des facteurs comme le niveau du revenu sont

déterminants pour assurer la sécurité alimentaire des populations rurales et urbaines.

L'amélioration de la productivité agricole a de nombreux effets positifs sur la sécurité alimentaire : plus de nourriture et un revenu plus élevé pour les familles d'agriculteurs, plus d'emplois liés à la production agricole dans les pays pauvres, des réserves alimentaires plus importantes et souvent, une baisse du prix des denrées qui sont ainsi plus accessibles aux pauvres vivant dans les agglomérations urbaines. Le développement des régions rurales est un bon point de départ. Cela permet d'accroître la productivité des agriculteurs qui vivent dans la pauvreté, de hausser les niveaux de vie, de gonfler les réserves alimentaires, de mieux gérer les ressources et de protéger l'environnement.

Les pays en voie de développement doivent s'assurer que l'agriculture est une activité rentable. Les petits exploitants agricoles constituent, quantitativement, le segment du secteur privé le plus important, mais ils font également partie des gens les plus pauvres de la planète (70 % des pauvres vivent à la campagne). On compte parmi eux beaucoup de femmes qui produisent, transforment et commercialisent des denrées alimentaires, tout en assurant la subsistance de leur famille.

Il faut que les gens trouvent à manger là où ils vivent. Si l'on donne aux petits exploitants les moyens de produire des denrées alimentaires, on pourra accroître les réserves locales (90% de la nourriture est consommée dans le pays où elle est produite). Pour que le niveau de revenu des pauvres vivant en régions rurales puisse monter, les pays en voie de développement doivent faciliter l'accès aux terres agricoles et aux moyens financiers, développer les marchés et le commerce des produits agricoles, investir dans leurs ressources humaines, favoriser la pleine participation de leurs citoyens, y compris les pauvres, et fournir l'infrastructure essentielle.

Action régionale

Si le monde n'est pas capable d'éliminer rapidement la faim et la pauvreté, il peut au moins concentrer son action sur les pays et les régions les plus pauvres. Il faut prendre des mesures immédiates pour aider les 88 pays à faible revenu et en déficit vivrier (42 en Afrique subsaharienne, 19 dans la région de l'Asie-Pacifique, 9 en Amérique latine et dans les Caraïbes, 6 au Proche-Orient et en Afrique du Nord et 12 en Europe et dans la CÉI). Le développement de la production locale dans les pays pauvres où l'agriculture est le moteur de l'économie est le facteur qui déterminera la réussite ou l'échec de l'action en faveur de la sécurité alimentaire.

Action de la communauté internationale

Même si les autorités nationales sont principalement responsables des mesures à prendre pour éliminer la faim, la communauté internationale a un rôle crucial à jouer.

Premièrement, elle doit trouver de meilleurs moyens pour partager des ressources mondiales qui sont amplement suffisantes. Bien évidemment, ceux qui détiennent la richesse et les réserves alimentaires ne sont pas les pauvres, ni ceux qui ont faim et qui n'ont pratiquement aucun moyen d'exercer un contrôle quelconque sur la façon dont les ressources sont utilisées, même celles de leur propre pays.

Deuxièmement, la libéralisation du commerce doit continuer et l'on doit éliminer les subventions et les obstacles qui touchent le secteur agricole. De nombreux pays ne peuvent assurer durablement leur autosuffisance alimentaire et pour eux, les importations sont vitales.

Troisièmement, les besoins en matière d'aide alimentaire (céréales) qui étaient de 15 millions de tonnes en 1996 vont grimper à 27 millions de tonnes d'ici à 2005. Dans la plupart des cas, il s'agira de combler des besoins chroniques, notamment dans les pays de l'Afrique subsaharienne (55 %). Seule la communauté internationale est en mesure de fournir l'aide requise — et elle doit le faire à titre de partenaire, et non de concurrent, en appuyant les initiatives prises par les pays en voie de développement qui se sont engagés dans la lutte contre la faim. À court terme, acheminer l'aide alimentaire requise peut s'avérer utile. À moyen terme, la communauté internationale doit axer son aide sur le développement économique durable, les activités agricoles les plus appropriées, ainsi que la recherche et la technologie, afin de stimuler la productivité et de relever le revenu des millions d'agriculteurs qui vivent dans les pays en développement. À long terme, la communauté internationale doit s'assurer que la production alimentaire se développe de façon durable, afin que la population de la planète, qui ne cesse de croître, ait assez à manger, et doit mettre en place un système agro-commercial juste et propice à la sécurité alimentaire universelle.

Action du Canada

Le Canada a approuvé la Déclaration de Rome et devra donc participer aux actions découlant des objectifs qui y sont énoncés, dans le cadre des priorités de programme et des disponibilités financières d'institutions comme l'ACDI et le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire.

Si l'on veut que cet engagement soit tenu, il faudra que l'Agence renverse la tendance à la baisse de l'aide qu'elle accorde aux pays pauvres dans les domaines de l'agriculture, de la production alimentaire et de la nutrition. D'après un récent rapport, entre 1990-1991 et 1995-1996, le financement bilatéral de ce type d'activité en Afrique et au Moyen-Orient, dirigé vers 24 des pays les moins développés qui importent de la nourriture et où les besoins sont les plus grands, a baissé de 80 % (Rogers, Jerry et Lloyd Strachan, *Helping Others Feed Themselves*, décembre 1996).

La présidente de l'ACDI a déclaré que l'on devrait mettre à nouveau l'accent sur la sécurité alimentaire et a lancé une réévaluation des activités de l'Agence dans l'optique d'un renforcement de l'action du Canada à cet égard. En donnant plus d'envergure à l'aide qu'elle accorde au titre de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition, l'Agence pourra contribuer à la réalisation des objectifs formulés au cours du Sommet, qui concordent d'ailleurs avec au moins quatre de ses volets d'activité prioritaires :

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

- *besoins humains fondamentaux :* baisse du prix des produits courants, amélioration de la nutrition;
- *participation des femmes au développement :* nutrition, participation aux systèmes de production alimentaire;
- *secteur privé :* stimulation du développement;
- *environnement :* lutte contre la désertification et pressions axées sur la mise en valeur des terres peu productives.

En outre, l'assistance technique ayant pour but l'amélioration des politiques, des règlements et des services peut contribuer à la mise en place d'une meilleure *infrastructure* et d'une plus saine *gestion des affaires publiques*.

Les programmes devront être axés sur deux problèmes distincts : les déficits vivriers, d'une part, et d'autre part, la pauvreté qui interdit l'accès à la nourriture, même si les pays et les groupes concernés ont à leur disposition toute une gamme de ressources et donc, certaines alternatives. Toutefois, pour les gens les plus pauvres du monde — qu'ils habitent à la campagne (70 %) ou dans les villes — le problème est le même, qu'il résulte d'un déficit vivrier ou que ce soit une question d'accès. L'autre aspect du problème, ce sont les insuffisances les plus graves des systèmes nationaux de production alimentaire, et c'est là que les programmes ouvrent les meilleures perspectives.

La sécurité alimentaire universelle est-elle possible?

La communauté internationale va-t-elle cesser de se voiler la face et ne plus ignorer que 40 000 personnes meurent, jour après jour, parce qu'elles ont souffert de la faim? Si nous sommes assez habiles pour cloner des mammifères, pour éradiquer la variole et pour produire de la nourriture en abondance, comment pouvons-nous laisser 200 millions d'enfants vivre dans un état de sous-alimentation tel qu'ils ne pourront jamais mener une vie saine et productive, ni contribuer au mieux-être de la planète?

Nous avons les outils, la richesse, la nourriture et le savoir-faire nécessaires pour éliminer la pauvreté et la faim. Mais tout cela n'est rien sans la volonté politique de les utiliser. À moins de prendre dès maintenant des mesures extraordinaires, on comptera dans le monde, d'ici 2010, 800 millions de personnes souffrant de dénutrition.

Parvenir à la sécurité alimentaire universelle ne met pas seulement en cause notre sens moral. Si la situation des pays en voie de développement — où habitent les trois quarts de la population de la planète — ne s'améliore pas, le reste du monde ne pourra pas prospérer à long terme. Les problèmes liés à la maladie, à la détérioration de l'environnement et aux migrations s'étendront. La faim et la pauvreté ne sont pas des questions qui concernent uniquement certains pays en développement, mais plutôt le monde entier, car nous en subirons tous les conséquences. La communauté internationale toute entière doit collaborer et prendre des mesures immédiates pour éliminer la faim et instaurer la sécurité alimentaire universelle : à l'aube du XXI[e] siècle, tel est l'héritage que nous devons laisser aux générations futures.

Pour de plus amples renseignements

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur la sécurité alimentaire ou sur tout autre sujet touchant au développement international, vous pouvez téléphoner aux Services à la clientèle du CIDI, au (819) 953-1035, ou encore vous rendre au 8[e] étage, 200 Promenade du Portage, Hull, Québec, K1A 0G4. Le centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet : http://www.acdi-cida.gc.ca

EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI. Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes importants.

Le présent numéro est signé par Jerry Rogers, conseiller en sécurité alimentaire, agriculture et développement international. Allan Thornley a fait la synthèse de l'article original. La collaboration de Rajani Alexander, Mardi Weltman, Sue Szabo, Iain MacGillivray, Rick Ward et Wes Darou a été particulièrement appréciée.

Idées, vues ou commentaires

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro en adressant un courriel au rédacteur en chef : express@acdi-cida.gc.ca

Centre d'information sur le développement international (CIDI)

Directrice par intérim : Mardi Weltman

Comité éditorial : L'Express sur le développement

Rédacteur en chef/directeur : Ranjit Perera, Ph.D.
Rédactrice (langue française) : Nicole Sansfaçon
Membre : Jean-Willy E. Ileka

Édition

Le texte original a été résumé par Allan Thornley.
Conception graphique et mise en page : Allan du Manoir Communications
Impression : Canada Communication Group